Gemeenten kunnen het verschil maken

Door erkenning van het recht op ongelijksoortigheid kunnen gemeenten veel zichtbaarder worden voor de eigen burger. Niet alleen het Rijk, maar ook de gemeenten kunnen op dit punt initiatieven nemen. Door veel meer uit te gaan van eigen individualiteit en kracht, kunnen ze recht doen aan de burger.



Het recht op ongelijksoortigheid van de gemeenten is een van de belangrijkste conclusies uit het rapport van een breed samengestelde commissie die in opdracht van de VNG een verkenning heeft uitgevoerd naar de toekomstige positie van de gemeenten.
Dit recht op ongelijksoortigheid is geen doel op zichzelf, maar een middel om waarde toe te kunnen voegen voor de burger. Deze waarde komt door het gelijkheidsdenken in de verdrukking. Dat gelijkheidsdenken is te ver doorgeschoten en moet plaats maken voor erkenning van de waarde van verschillen tussen de gemeenten. Gemeenten zijn er nu juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke belangenafweging. Dit is de essentie van de gemeentelijke democratie: gelijke gevallen worden in verschillende situaties (= gemeenten) ook verschillend behandeld. Dit wezen van de lokale democratie wordt in gevaar gebracht door het te ver door-

geschoten gelijkheidsdenken. De roep om gelijke behandeling van mensen wordt door sectorale belangenbehartigers van harte ondersteund en vindt in de Tweede Kamer veel weerklank: voorzieningen, lastendruk en beleid moeten overal zoveel mogelijk hetzelfde zijn. Dat leidt er toe dat er steeds minder ruimte is voor de lokale politieke afweging. Er is sprake van een angstvallig gelijkheidsdenken. De commissie wil een eind maken aan deze ontwikkeling en hiervoor een cultuur in de plaats laten komen die gemeenten meer ruimte geeft om eigen politieke keuzes te maken en maatwerk voor de burgers te leveren. De commissie wil dat over tien jaar de nu bestaande uniformering, hindermachten en nivellerende culturen zullen zijn verdwenen.

Balans herstellen

De commissie komt tot deze oproep, omdat de gemeente nu te weinig zichtbaar en herkenbaar is voor de burger. Voor een deel komt dit omdat veel voor de burger herkenbare taken bij de gemeente zijn verdwenen. Ook de gemeenten zelf hebben zich voor de burger onzichtbaar gemaakt door de wijze waarop zij taken hebben georganiseerd. Gemeenten hebben veel taken ondergebracht in onzichtbare regionale structuren of uitbesteed aan externe partijen. Ook wijst de commissie op de vele soorten benchmarks die vaak niet goed worden gebruikt en daarmee een belemmering voor de gemeentelijke pluriformiteit worden.

Ook de gemeente lijdt onder het steeds verder afnemende vertrouwen van de burger in overheid en maatschappelijke instituties. De burger ervaart de gemeente niet als de overheid die dicht bij hem staat. Juist de gemeenten kunnen zich inspannen om deze balans met de burger te herstellen. Zij kunnen er voor zorgen dat de burger de gemeente weer ervaart als 'van ons'. Gemeenten moeten meer uitgaan van eigen kracht en identiteit en een bestuurscultuur ontwikkelen die past bij hun eigen gemeenschap. Daarvoor hebben de gemeenten een erkenning van hun recht op ongelijkheid nodig. Dit recht dient te worden vastgelegd in de Grondwet door een betere bescherming van de gemeentelijke autonomie. Daarnaast zal de gemeentelijke pluriformiteit meer kansen kunnen krijgen door middel van een geheel vernieuwde Gemeentewet. Nu is deze wet gebaseerd op de gelijksoortigheid van gemeenten, terwijl zij juist de veelkleurigheid van het gemeentelijk palet moet stimuleren om recht te doen aan de meervoudigheid van de zaken waar gemeenten zich voor gesteld zien.

Tegen deze achtergrond stelt de commissie een agenda aan de gemeenten voor met actiepunten waarmee zij het verschil kunnen maken voor hun burgers. Een belangrijk actiepunt hierbij is het herstel van het primaat voor de gemeenteraad: de gemeenteraad moet meer in staat worden gesteld (of: zichzelf in staat stellen) om de politieke uitgangspunten van het beleid te bepalen, de verbinding te maken tussen beleid en uitvoering en de hoofdlijnen aan te geven van de wijze waarop de dienstverlening aan de burger wordt ingericht. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de vraag wie de burger is en wat onder dit containerbegrip moet worden verstaan.

Rollen

Want net zomin als er sprake is van *de* gemeente, is er sprake van *de* burger. Als de gemeente de burger centraal wil stellen, zal zij zich er rekenschap van moeten geven dat er verschillende soorten burgers zijn met verschillende rollen, soms zelfs verenigd in één persoon. Er zijn niet alleen de mondige burgers die goed voor hun belangen op kunnen komen, maar ook de burgers die nauwelijks in staat zijn om voor hun meest elementaire belangen op te komen. Ook zijn er burgers die nauwelijks geïnteresseerd zijn in hun directe woonomgeving, zolang de straatlantaarns maar branden en het huisvuil wordt opgehaald. Daarnaast hebben gemeenten steeds meer te maken met allerlei burgers die wel een belang bij de gemeente hebben, maar die er niet wonen. Gemeenten moeten niet alleen hun inwoners aan zich weten te binden, maar ook mensen die om allerlei andere redenen een belang hebben bij deze gemeente. Een beter besef van het begrip 'burger' kan helpen om betere resultaten te bereiken bij het ontwikkelen van perspectiefvolle gemeenschappen op lokaal niveau. Dit helpt de gemeente ook bij een betere inrichting van

Bouwstenen voor Manifest

De aanbevelingen van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur dienen als mogelijke bouwstenen voor een Manifest, waarmee de VNG politieke partijen gaat benaderen. In dit Manifest komen speerpunten van en voor gemeenten met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2007 en de daaropvolgende formatie. De komende maanden zullen de leden van de VNG hierover intensief worden geraadpleegd. Op 12 september verschijnt het eerste concept van het Manifest ter bespreking in colleges en gemeenteraden. Tijdens een buitengewone ledenvergadering op 9 november wordt het Manifest definitief vastgesteld.
Voordat ze zich over het Manifest kunnen uitspreken, worden de leden geraadpleegd over het rapport van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. De uitkomsten hiervan worden meegenomen in het concept-Manifest. Data, tijdstippen en locaties van deze ledenraadplegingen staan in de ledenbrief die inmiddels is verzonden. Actuele informatie op www.vng.nl. Op de VNG-site staat ook het complete rapport van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur.

Data ledenraadplegingen

• 19 juni, vanaf 16.30 uur, afdeling Brabant, Bestuursacademie Zuid Nederland, Meerkoldreef 6, Tilburg
• 22 juni, 13.30-16.30 uur, afdeling Noord-Holland, raadzaal Purmerend, Purmersteenweg 42, Purmerend
• 28 juni, 10.30-12.00 uur, afdeling Groningen, Hotel Faber, Meint Veningastraat, Hoogezand
• 28 juni, 17.00-19.00 uur, afdeling Zeeland, Stadskantoor, De Ruijterlaan 2, Goes
• 5 juli, vanaf 19.30 uur, afdeling Friesland, Abe Lenstra Stadion Heerenveen
• 10 juli, afdelingen Drenthe en Overijssel, Meppel (locatie en tijd nog onbekend)
• 30 augustus, 17.00-19.00 uur, afdeling Utrecht, locatie nog onbekend
• 4 september, 13.30-16.00 uur, afdeling Zuid-Holland, gemeentehuis Ridderkerk
• 27 september vanaf 17.00 uur, afdeling Limburg, locatie nog onbekend

De VNG-afdeling Flevoland organiseert geen regionale bijeenkomst, maar bundelt afzonderlijke reacties en bespreekt die in het dagelijks bestuur.
Van de afdeling Gelderland is nog geen informatie beschikbaar.

Enkele aanbevelingen

• Betere bescherming van gemeentelijke autonomie in Grondwet
• Algehele vernieuwing Gemeentewet
• Meer bevoegdheden gemeenteraad over onder meer wijze van verkiezing burgemeester, aantal raadsleden, zittingsduur gemeenteraad, soort wethouders en gemeentelijk referendum
• Aanzienlijke uitbreiding gemeentelijk belastinggebied
• Versterking regie op uitvoering
• Aanpassing gemeentelijke CAO op beginsel van pluriformiteit
• Ontwikkelen bestuurscultuur die past bij eisen die netwerksamenleving aan gemeenten stelt
• Kritischer gebruik van benchmarks
• Nieuwe initiatieven voor aanpakken van bestuurlijke drukte
• Oprichting Gemeentelijke Bestuursdienst voor kwaliteitsverbetering ambtenaren
• Oproep aan kleine gemeenten om te werken aan bestuurskracht
• Verkleining van aantal provincies
• Samenvoeging van VNG, IPO en Unie van Waterschappen

de dienstverlening. De commissie adviseert gemeenten beter na te gaan waar zij in hun dienstverlening daadwerkelijk waarde kunnen toevoegen. Als de gemeente die waarde niet kan toevoegen, is het de vraag of de gemeente die dienstverlening wel moet continueren: kan zij dan niet beter worden afgestoten of elders ondergebracht?

Externe partijen

Voor gemeentebesturen en bestuurders gaat er in de komende jaren veel veranderen, aldus de commissie. In maatschappelijk opzicht zullen er in de komende tien jaar ingrijpende wijzigingen plaatsvinden waar gemeenten zich op moeten voorbereiden om tijdig te kunnen reageren op wensen en behoeften van de burgers. Nu die veranderingen zich steeds sneller zullen voordoen, wordt het voor gemeentebesturen ook steeds moeilijker om effectief bezig te zijn met de problemen van morgen. Want aard en omvang van deze problemen zijn vaak nog niet helder. In de tweede plaats wordt de gemeente bij het realiseren van haar doelstellingen steeds afhankelijker van externe partijen. Deze partijen voeren taken uit, die vroeger tot het gemeentelijke domein behoorden, zoals woningcorporaties, zorginstellingen, schoolbesturen en welzijnsinstellingen. Deze instellingen zijn onafhankelijk van de gemeente en bepalen hun eigen agenda. De grote uitdaging voor gemeenten is om deze stakeholders te bewegen tot medewerking aan gemeentelijk beleid zonder dat zij deze partijen kan dwingen op grond van macht of positie. Deze horizontale verhoudingen vergen nieuwe instrumenten en vaardigheden om daar op een goede manier mee om te gaan. De gemeente is weliswaar in veel opzichten niet langer de baas, maar kan gezag opbouwen door te fungeren als spin in het web en door kennis van wat de burger beweegt. In de derde plaats krijgt de gemeente in toenemende mate een rol bij de ontwikkeling van lokale gemeenschappen waarin mensen met elkaar zijn verbonden. De gemeente die gemeenschappen helpt ontwikkelen geeft nieuwe inhoud aan de begrippen engagement en betrokkenheid. De commissie ziet een steeds belangrijker wordende rol voor de gemeente in de ontwikkeling van de zogenoemde 'civil society'.

Competentie

Deze drie ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er veel meer en zwaardere eisen zullen worden gesteld aan bestuurders en ambtenaren. Kwaliteit van het bestuur moet daarom een belangrijke plaats krijgen op de agenda van het lokaal bestuur. Het is lastig, maar bestuurders zullen zich regelmatig de vraag moeten stellen of hun vaardigheden en competenties nog op voldoende hoog niveau zijn om vertrouwen van burgers en maatschappelijke partners waar te kunnen maken. Daarnaast verdient ook de kwaliteit van de ambtelijke organisatie permanente aandacht. De commissie bepleit de oprichting van een Gemeentelijke Bestuursdienst voor alle gemeenten, die zich bezig kan houden met loopbaanontwikkeling en werving en selectie. De gemeentelijke CAO moet ook meer ruimte gaan bieden voor kwaliteitsverbetering.

Op veel terreinen ziet de commissie kansen voor de gemeenten om waarde voor burgers toe te voegen en het vertrouwen van de burger te winnen. Daarmee kunnen gemeenten daadwerkelijk het verschil voor de burger maken. Dat is het revival van de gemeenten waartoe de commissie oproept.

Drs. A.A.M. (Ton) Horrevorts, directeur van HMSmanagement te Den Haag, is rapporteur van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur.

Leden Commissie Toekomst Lokaal Bestuur

Drs. Theo Bovens,
voorzitter College van Bestuur van de Open Universiteit Nederland

Dr. Gerard Schouw,
directeur Kenniscentrum Grote Steden

Dr. Paul Depla,
wethouder van Nijmegen

Drs. Mark Verheijen,
wethouder Venlo en statenlid Limburg

Drs. Kees Jan de Vet,
burgemeester van Leusden

Mw. drs. José Hilgersom,
directeur-generaal Arbeidsomstandigheden en Sociale verzekeringen van het ministerie van SZW

Mw. drs. Hannie Vlug,
directeur Bestuursondersteuning en Advies van het ministerie van OCW

Dr. Kim Putters,
universitair docent bestuurskunde in Tilburg

Prof. dr. Mark van Twist,
directeur Berenschot Procesmanagement en decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Salem Samhoud,
Mede-eigenaar adviesbureau & Samhoud

Mr. Friso de Zeeuw,
directeur Nieuwe Markten Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV

Mr. Sadik Harchaoui,
voorzitter Raad van Bestuur van FORUM

Mw. drs. Stientje van Veldhoven-van der Meer,
eerste ambassadesecretaris Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU

Mr. drs. Bruno Bruins,
oud-wethouder van Den Haag

Mr. Henry Meijdam,
voorzitter VROM-raad

Drs. Walther Lenting,
oud-wethouder van Utrecht